

FUNDAMENTOS POLITICOS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (1824 - 2007)

POLITICAL FOUNDATIONS OF THE MEXICAN ELECTORAL SYSTEM (1824 - 2007)

CARLOS ALBERTO AGUILAR BLANCAS¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA (1810 - 1857). III. DE LA REVOLUCIÓN A LA APERTURA ELECTORAL (1910 - 1977). IV. DE LA CIUDADANIZACIÓN AL FORTALECIMIENTO ELECTORAL (1985 - 2007).

Summary: I. INTRODUCTION. II. FROM INDEPENDENCE TO REFORM (1810 - 1857). III. FROM THE REVOLUTION TO THE ELECTORAL OPENING (1910 - 1977). IV. FROM THE CITIZENIZATION TO THE ELECTORAL STRENGTHENING (1985 - 2007).

I. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral es el método de selección de los gobernantes, de los detentadores del poder, por aquellos que son los destinatarios del poder. En sentido estricto por sistema electoral, puede entenderse la forma en que la votación se traduce en la integración de los órganos de elección popular o, en términos más simples, a la forma en que los votos se convierten en escaños. El sistema electoral comprende, así, además de la determinación del principio para integrar la representación política, una serie de reglas y procedimientos técnicos para la aplicación del propio sistema, como son la división del territorio en circunscripciones o distritos, la forma en que se presenten las candidaturas y los mecanismos para la asignación de escaños, entre otros. Para Dieter Nohlen² los sistemas electorales regulan el proceso mediante el establecimiento de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños, aludiendo desde luego a que los sistemas electorales contienen los procedimientos que permiten a los electores manifestar a través del voto el partido o el candidato de su preferencia.

La variedad de sistemas electorales prueba que unos pueden ser más eficaces que otros para asegurar representatividad, equidad, legitimidad y legalidad de las votaciones, por la cual, los sistemas electorales siguen siendo la cuestión central de las democracias representativas, pues de ellas depende más que de otra cosa la garantía de la gobernabilidad

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor Parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

² Vid. D. NOHLEN, "Sistemas electorales", en *Diccionario de Términos Parlamentarios*, www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm

de los estados democráticos modernos. Según Bogdanor y Butler, los sistemas electorales pueden analizarse en tres dimensiones. Primero, el método de calcular votos o fórmula electoral –aquí los tres sistemas principales son el de mayoría relativa, el de mayoría absoluta y el proporcional–; segundo, el tamaño de la circunscripción o magnitud del distrito, las circunscripciones pueden ser uninominales, plurinominales o nacionales–; y tercero, la opción de candidatos que tiene el elector³.

Ciertamente, existe un sinnúmero de sistemas electorales,⁴ no obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y es algo controvertida. En sentido estricto los sistemas electorales constan de cuatro dimensiones fundamentales en términos del potencial de impacto político que contiene, fórmula electoral, magnitud de la circunscripción, umbral electoral y tamaño de la asamblea. Existen además, otras cuatro dimensiones con menor impacto sobre el sistema de partidos y sobre la desproporcionalidad, pero igualmente relevantes y dignas de consideración a la hora de realizar cualquier descripción o valoración, como la estructura del voto, la desigualdad del voto, el ciclo electoral y la posibilidad de unión de listas.

En las actuales competencias electorales los partidos políticos juegan un papel de suma trascendencia, de manera que su intervención en las elecciones le proporciona un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Al grado que los sistemas electorales influyen en la determinación de los sistemas de partidos y a la vez son influidos por éstos.

Para entender el sistema electoral mexicano, es preciso escudriñar en el régimen o contexto político en el que opera y que explica las numerosas reformas a las que ha estado y está sujeto, así como que su construcción nace a partir de una gran conciliación entre las diversas corrientes de pensamiento y de acción política que contendieron durante el complejo proceso de institucionalización de la Revolución de 1910; en donde las corrientes

³ V. BOGDANOR y D. BUTLER, *Democracy and Elections: electoral systems and their political consequences*, CUP archive, 1983.

⁴ El sistema electoral requiere de dos distinciones previas, la primera de ellas es la que diferencia régimen de sistema electoral. El régimen electoral hace referencia al conjunto de reglas electorales formales, (Ley electoral y Constitución), mientras que el sistema electoral hace referencia los componentes o variables de las reglas del juego que, siempre en interacción, ejercen un impacto político fundamental y permiten tanto el análisis empírico como la valoración de los rendimientos efectivos de las reglas. El análisis del régimen electoral es el principio de las perspectivas jurídicas y el sistema electoral de la ciencia política. Vid. F. GARCÍA DIEZ, “El Sistema electoral”, *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, España, 2001, pp. 303-306. El sistema electoral en sentido estricto es el proceso específico de conversión de votos en escaños, el análisis comienza con la emisión de los votos y termina con la adjudicación de escaños, o en sentido amplio, que incorpora, además del sistema electoral en sentido estricto, las cuestiones relacionadas con la administración electoral, con la preocupación por la garantías de elecciones libres y resultados electorales confiables. Vid. D. NOHLEN, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 65.

caudillista, corporativista, jacobina, liberal y socialista, contribuyeron cada una con su respectivo proyecto de nación. Sin esta perspectiva de los aspectos contextuales del régimen político mexicano, no serían ni inteligibles ni comprensibles sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo.

El sistema electoral mexicano es producto de un largo proceso de transición a la democracia,⁵ cuyos inicios tuvieron lugar en la década de los setenta y cuya conclusión aún no se ha dado por completo, por más que las fuerzas políticas han realizado esfuerzos singulares para gestar un régimen de partidos sólido y vigoroso y elecciones legales, transparentes y contables, y una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos de interés nacional.

A lo largo de más tres lustros los partidos políticos y los sucesivos gobiernos federales se han comprometido en dar confiabilidad, transparencia, legalidad y certeza al proceso electoral⁶. Los procesos de reformas constitucionales han ido liberando a México de la falsa uniformidad política que durante tantas décadas predominó en nuestro territorio, es decir, ha permitido que la pluralidad irrumpa como un fenómeno irreversible.⁷

El proceso de maduración política de la sociedad mexicana se ha reflejado en la continua reestructuración de las leyes electorales con el propósito de fortalecer la democratización de nuestro sistema político. Cada reforma a la legislación electoral ha representado para México un nuevo paso en la realización de su vocación democrática, y con las últimas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, en el año de 2007 y

⁵ La transición a la democracia en México debe contener entre otras cosas, el punto de partida, los actores y sus estrategias, los modos y los problemas cruciales. Vid. A. CAMOU, *Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 225.

⁶ Antes de 1988 las elecciones presidenciales no provocaban ninguna incertidumbre simplemente se sabía que triunfaría el PRI. Nadie se tensaba, la carga era una tradición, los sectores le rendían pleitesía al candidato y los mortales nos despreocupamos de la lucha silenciosa de los políticos priistas, por su puesto. Después de todo, no era algo que tuviera que ver con la vida cotidiana. Es indudable que durante la presente década México ha transitado por una serie de cambios normativos en su orden constitucional dirigido a transformar la naturaleza jurídica de las instituciones político – electorales; el esfuerzo por mejorar las instituciones; las prácticas electorales; consolidar el sistema electoral y dar certidumbre a los procesos políticos han sido una constante del sistema político mexicano. Vid. J. GUERRERO, “2 de julio de 2006. ¿Resistirán los órganos electorales?,” *El Universal*, 2006, p. 20.

⁷ Como lo podemos observar, entre 1977 y 1996 se dieron pasos decisivos para cambiar el monopolio unipartidista hasta la creación de una institución electoral autónoma y un sistema de partidos competitivo para la alternancia en el poder Sin embargo, hasta la fecha, y a pesar de la reciente reforma constitucional de 2006, instituciones como el municipio, los poderes de las entidades federativas, las relaciones entre poderes de la unión y buena parte de su estructura no han sufrido los cambios necesarios, persistiendo un sistema de justicia obsoleto que no ofrece al individuo medios para su defensa legítima en el interior del poder político. Vid. F. VALDÉS UGALDE “¿Qué régimen, cual Estado?,” *El Universal*, 2006, p. VI.

2008 respectivamente, estas reformas están enfocadas a que los ciudadanos mexicanos logren integrar la representación nacional en condiciones de equidad para todos los participantes.

Para clarificar el sistema electoral mexicano es oportuno recordar lo establecido por Nolhen, “aunque a mis amigos mexicanos no les guste, el caso mexicano se estudia aparte”⁸. El sistema electoral mexicano ha transitado desde las etapas más elementales de la democracia hasta estándares de desarrollo similares a lo que en la actualidad se llama democracia representativa.⁹ La tendencia de desarrollo de la vida política del país ha estado marcada por la búsqueda permanente de un sistema político representativo y un sistema electoral eficiente fundamentado en leyes que plasman los intereses de la mayoría de las clases sociales que lo integran.¹⁰ Debido a la larga duración de las costumbres autoritarias de México, no es sencillo hacer comparaciones, pues es difícil diferenciar periodos de convergencia y divergencia entre el constitucionalismo, la democracia y el orden republicano¹¹. En cierta forma los grandes vuelcos en la historia de México, la independencia, las luchas liberales del siglo XIX, la Revolución, han reconstruido la estabilidad de diferentes formas.¹²

II. DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA (1810 - 1857)

1. 1813.

Se consumó a través de una negociación de paz realizada por Agustín de Iturbide mediante el Plan de Iguala, en la que se estableció la vigencia de la Constitución liberal de Cádiz, en tanto se elaboraba la Constitución del México independiente¹³.

⁸ D. NOLHEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 234.

⁹ Vid. D. NOLHEN, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 54.

¹⁰ Dentro del ámbito institucional, el sistema electoral juega un papel decisivo y así lo refleja el creciente interés que ha generado su estudio a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, además de afectar al sistema político especialmente a través del sistema de partidos y la amplitud de la representación, el sistema electoral se presenta también como uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular. Vid. G. SARTORI, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 76.

¹¹ Vid. I. GARCÍA SOLÍS, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 15.

¹² Respecto a la estabilidad mexicana mucho se ha escrito en los últimos años, sin embargo, algunos autores coinciden en el planteamiento sobre el establecimiento de un gobierno civil en permanente apertura a los grupos y estratos generados por el proceso de modernización, y cuyos cambios de administración política se realiza pacíficamente. La estabilidad que se ha logrado implantar a pesar de que en lo económico el reparto del ingreso es de los más injustos en el continente americano y de que existe una gran marginalidad, es debido a la posibilidad que un individuo, grupo, sector o clase tiene para influir en la toma de decisiones importantes o trascendentes que benefician en forma directa e indirecta sus intereses. Vid. F. VALDÉS UGALDE, “La eterna transición,” *El Universal*, No. 32 827, del 9 de septiembre de 2007, p. VI.

¹³ Vid. P. GALEANA, “El Constitucionalismo Mexicano,” *Revista Historia Constitucional*, número 13, pp. 4 -13.

En 1813 José María Morelos y Pavón¹⁴ persuadió a los jefes de los diversos grupos que habían emprendido la guerra de liberación y que se encontraban dispersos, para conjuntar esfuerzos y poner en vigencia un programa de organización. Así surgió la convocatoria para el Congreso constituyente de Chilpancingo el cual, una vez instalado, expidió el Acta de Independencia de 6 de noviembre de 1813 y cuyos firmantes fueron Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zarate.¹⁵ El documento denominado “Los Sentimientos de la Nación”¹⁶, surgido del Primer Congreso mexicano, el cual adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac, fue plasmado en el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional,¹⁷ que se expidió en Chilpancingo¹⁸.

El documento disponía que la “soberanía dimana inmediatamente del pueblo, que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo,

¹⁴ José María Morelos y Pavón convocó el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, al Primer Congreso Constituyente de la historia de México. En ese congreso, se propusieron veintitrés puntos para la organización del nuevo Estado bajo el régimen republicano, con el título de Sentimientos de la Nación. Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación, en Constitución, actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo en la Nueva España*, hallados entre los papeles sorprendidos al cabecilla Morelos en la acción de Tlacotepec, Archivo General de la Nación, volumen único.

¹⁵ Vid. A. HERNÁNDEZ OCTAVIO, “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales,” *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo I, 1985, p. 17.

¹⁶ “El Supremo Congreso mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevados nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos, en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable”. Vid. *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.

¹⁷ El Congreso de Chilpancingo proclamó el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814. Galeana, Patricia, *México y sus constituciones en el 80º Aniversario de nuestra constitución, 1917-1997*, Archivo General de la Nación, México, 1997, p. 116

¹⁸ Este importantísimo documento fue suscrito en el palacio nacional del supremo Congreso mexicano en Apatzingan por José María Liceaga, diputado por Guanajuato, quien fungió como presidente, doctor José Sixto Verduzco, diputado por Michoacán, José María Morelos, diputado por el nuevo reino de León, licenciado José Manuel de Herrera, diputado por Tépam, doctor José María Cos, diputado por Zacatecas, licenciado José Sotero de Castañeda, diputado por Durango, licenciado Cornelio Ortiz Zarate, diputado por Querétaro, Antonio José Moctezuma, diputado por Coahuila, licenciado José María Ponce de León, diputado por Sonora, doctor Francisco Argáandar, diputado por San Luis Potosí, Remigio de Yarza, secretario, Pedro José Bermeo, secretario, los licenciados Ignacio López Rayón, Manuel Sabino Crespo, Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y don Antonio de Sesma, aun cuando contribuyeron a la elaboración del Decreto, no pudieran firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción enfermos unos y otros, empleados en asuntos al servicio de la patria. Vid. Pantoja Morán, David, García Laguardía, Jorge Mario, *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, p. 53.

Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad; que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumenten el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Asimismo, señalaba que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenía a los intereses de la sociedad, constituía a la soberanía¹⁹, la ley, es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional²⁰, el cuerpo representativo del pueblo sería nombrado Supremo Congreso Mexicano²¹.

Por otro lado, el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 dispuso que en tanto se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución española. Mientras tanto, los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, establecían que la Junta Provisional gobernaría interinamente conforme a las leyes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala hasta que las Cortes, en quienes residiría el poder legislativo, promulgaran la Constitución del Estado; por su parte la Regencia, que ostentaría el Poder Ejecutivo, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocatoria de Cortes, conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno²².

Al entrar en vigencia el Acta de Independencia, en septiembre de 1821, se procedió a la elección de los miembros de la Regencia, siendo Agustín de Iturbide y Juan O Donojú, los elegidos. Posteriormente, el 10 de noviembre fueron presentados tres proyectos referentes a la elección y organización del Constituyente, uno formulado por una comisión, de la Junta Provisional Gubernativa, otro por la Regencia y el siguiente por Iturbide; así, el proyecto de la Junta propuso el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados, una sola Cámara Alta, la representación del clero, del ejército, de las provincias, y de las ciudades y a la Cámara Baja, la representación de los ciudadanos elegidos de la forma directa a razón de un representante por cada 50 mil habitantes.

El proyecto bicamarista y de elección directa de Iturbide contemplaba la elección por clase o gremios; con los tres proyectos, la Junta elaboró uno solo, por lo que se puede

¹⁹ *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814, (artículo 2).

²⁰ Artículo 7: “La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reporten por ciudadanos”, *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.

²¹ Artículo 48: “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”, *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.

²² M. OCHOA CAMPOS, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados-XLVIII Legislatura, México, 1973, p. 23.

considerar que estas acciones marcaron el inicio de la inclusión de normas electorales en el texto constitutivo.²³

Así, el Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la existencia de un Vicepresidente que lo supliría en caso de alguna imposibilidad; el sistema de elección consistía en que cada legislatura de los estados elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, de los cuales uno no debería ser vecino del estado en el que se realizara la elección; las cámaras de Diputados y Senadores conocían, una vez que se recibieran los resultados de la elección de tres cuartas de las legislaturas, el referido resultado y una comisión de la Cámara de Diputados integrada por un miembro de cada estado daba cuenta del resultado para que el pleno calificara la elección, resultando electo Presidente el que obtuviera la mayoría absoluta de votos; en caso de que dos candidatos tuvieran dicha mayoría, quien obtuviera el número mayor de votos sería proclamado Presidente y el que le siguiera en número de los mismos, Vicepresidente.

2. 1824.

El 5 de abril de 1824 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, vigente sin alteraciones hasta 1835, en la que se estableció el régimen de república representativa y federal. Las tendencias del cambio en las sociedades de todos los tiempos estuvieron representadas por liberales y conservadores; los primeros pugnaban, en su mayoría, por una república democrática y federativa, los segundos se pronunciaban, también casi todos, por el centralismo y después por la monarquía²⁴. Adoptó el sistema de la división de poderes al declarar que el poder supremo de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo; el poder Legislativo residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General, los diputados serán los representantes del pueblo y los senadores de los Estados.

Además, se establece un mecanismo referente a la elección de órganos de gobierno. Así se contempló que los diputados se eligieran cada dos años a razón de uno por cada 80 mil habitantes o fracción superior a 40 mil, y para el caso de que un estado no contara con tales cantidades, se pudiese elegir un diputado; en cada estado se elegiría un suplente por cada tres propietarios o por fracción de los diputados. También se estableció el mecanismo de elección del Senado, compuesto por dos senadores por cada Estado elegidos por mayoría absoluta de votos en sus legislaturas y renovación por mitad de los miembros, cada dos

²³ Vid. F. TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales 1808 – 1991*, Porrúa, México, 1991, p. 59.

²⁴ Vid. P. GALEANA, *El Constitucionalismo Mexicano*, op. cit. pp. 4-13.

años. Podía ser elegido como diputado todo mexicano de un mínimo de veinticinco años – treinta para el caso de los senadores–.

Unos años más tarde, la Constitución fue modificada por medio de las Bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, así como de las denominadas Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836. En estos textos se contemplaba la existencia de un ente denominado Supremo Poder Conservador, integrado por cada una de las juntas. Una vez realizado lo anterior, la Cámara de Diputados de la lista de electos, integraba ternas para cada vacante, posteriormente la Cámara de Senadores elegía a los individuos del Supremo Poder Conservador.

Con respecto a la conformación de la Cámara de Diputados, ésta se elegiría a partir de entonces de forma directa, siendo electo un diputado por cada 150 mil habitantes o por fracción de 80 mil, renovándose por mitad la Cámara cada dos años, mientras para la Cámara de Senadores, el procedimiento consistía en que la Cámara de Diputados, el gobierno constituido en Junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia integraban, cada uno, una lista de 24 miembros, la que se remitía a las juntas departamentales para que dé entre éstos, eligieran a los senadores, enviando el resultado al Supremo Poder Conservador a fin de que éste calificara dicho proceso.

Por otro lado, este año de 1835, el gobierno determinó a acabar con el sistema federal. Para tal fin, el Congreso debía, según los preceptos de la Constitución, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación para su adopción. No obstante, la Asamblea usurpó poderes que ni le habían dado sus electores ni procedían de aquella ley, destruyendo la Constitución, y dictando la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario²⁵.

El Parlamento y el Poder Judicial quedaban maltrechos, el Ejecutivo había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, era el intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñarse en las entrañas del pueblo la voluntad de la Nación, y en cambio no era responsable sino ante Dios, y debía ser obedecido sin replica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa nación²⁶.

²⁵ Vid. E. RABASA, “La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México”, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, p. 6.

²⁶ Vid. E. RABASA, “La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México”, *op. cit.*, p. 8.

Para el 30 de junio de 1840, se presentó un proyecto de reforma, el cual consistía en la supresión del Supremo Poder Conservador y la elección de los diputados y senadores por los colegios electorales de los Departamentos. Posteriormente, en enero de 1843, la Junta Nacional Legislativa, integró una Comisión de Constitución, formada por Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el Arzobispo de México, la que acordó la expedición de una nueva Constitución.

Este nuevo documento contempló un mecanismo para la integración de órganos de gobierno, prescribiendo que el Poder Ejecutivo se consideraba también depositario del Poder Legislativo, mientras que el Poder Legislativo se depositaría en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La de Diputados se integraría con miembros electos en departamentos a razón de uno por cada 60 mil habitantes o fracción de más de 35 mil ²⁷. Con respecto a la Cámara de Senadores esta se integraba con 63 miembros, de ellos, dos tercios eran por elección de las asambleas departamentales y el tercio restante lo era por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. En cuanto al primer procedimiento, las asambleas departamentales al elegir a los senadores que les correspondía, lo hacían postulando a cinco individuos de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, y la elección de los restantes debería recaer en quienes hubiesen ocupado algún cargo en el Gobierno o el Congreso.²⁸

Estas Bases orgánicas de 1843 reiteraron la independencia de la nación y la organización en república centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836,²⁹ dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimieron el Supremo Poder Conservador y declararon que el país profesaba y protegía la religión católica. Sin embargo, estas Bases orgánicas no fueron suficientes para que el país, al fin, conociera la estabilidad, sino que fueron calificadas como un producto militar que necesariamente provocó un despotismo constitucional³⁰.

El plan de la Ciudadela, de Agosto de 1846, convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, mientras que por medio de un decreto del gobierno provisional se restableció la Constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva representación

²⁷ Vid. E. IBARRA PEDROZA, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano” (www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces3.htm).

²⁸ Vid. E. IBARRA PEDROZA, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, *op. cit.*

²⁹ Vid. E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1990, p. 51.

³⁰ Vid. J. SEYES HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 64.

nacional expedía la suya.³¹ Sin embargo, Santa Anna, vuelve a la Presidencia de la República en las elecciones que entonces se practicaron, sancionó en 1847 y juró la nueva ley fundamental, y él, que denunciaba las Bases de 1843 como estrechas para la acción libre y eficaz del gobierno, aceptó sin vacilar la nueva organización netamente federalista que establecía el Acta constitutiva con la Constitución de 1824, modificadas en el Acta de reformas,³² en sentido más liberal y con mayores restricciones para el Poder Ejecutivo Federal³³. Este documento, por primera vez, estableció un precepto que sería el pilar de la instrumentación de la democracia del México, el cual otorgaba no únicamente el derecho a sufragar, sino que iba más allá, al disponer que el pueblo fuera el que determinara la integración de sus órganos de gobierno, al grado de modificar la forma de gobierno en México.

Contenía también variantes a los mecanismos de integración de los órganos de gobierno, se establecía que el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, eligiendo un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, siendo la elección de forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Entretanto, la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se realizaría también de forma indirecta y por escrutinio secreto –Lucas Alamán, viendo la realidad insoslayable de la organización corporativa de la sociedad mexicana, ponderó esta sobre los principios del egoísmo y el espíritu de novedad, sin perjuicio de excluir a las comunidades indígenas de aquella reivindicación de los cuerpos sociales; reunir fuerzas sociales que los modernos sistemas políticos no podían crear, sobre la base del respeto a los derechos corporativos, evitando la discordia que había asolado al país desde su independencia³⁴–.

³¹ Para diciembre de 1846, inició funciones un Congreso Constituyente ordinario, integrado por Ignacio Aguilar, La Fragua Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio Caballos, Cardoso Comonfort, Herrera, Zubieta, Otero, Gómez Farías, Rejón, Benito Juárez, Valle, Carbajal, Vicente y Eligio Romero. La comisión de la Constitución formada por Espinoza de los Monteros Rejón, Otero Carlos y Zubieta, le propuso a un grupo de diputados encabezados por Muñoz Ledo, que se restableciera la vigencia de la Constitución de 1824; el proyecto de la Comisión recogió esta propuesta adicionándole la propuesta de integrar a la Constitución las reformas marcadas en este Congreso, el dictamen incluyó el voto particular de Otero. *Vid. J. SEYES HELÚ, Introducción a la historia constitucional de México, op. cit.*, p. 64.

³² El texto constitucional en materia electoral quedó de la siguiente manera: Elección de un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción de 25 mil. La Cámara de Senadores se integraba con los electos por cada uno de los estados más un número igual al propuesto del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, requiriendo reunir los tres sufragios para ser senador y los faltantes los elegiría la Cámara de Diputados, renovándose por tercios cada dos años. Para fungir como diputado se debería tener un mínimo de 25 años. Así mismo, se suprimió el cargo de Vicepresidente, se estableció que para la elección de diputados, senadores y Presidente de la República, se utilizarían sistemas de elección directa, con excepción de la proporción que integraba la Cámara de Senadores. *Vid. E. IBARRA PEDROZA, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, op. cit.*

³³ E. RABASA, *La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México, op. cit.* p. 11.

³⁴ Lucas Alamán, envió una carta a Santa Anna, expresándole los propósitos del grupo conservador, los cuales consistían en menos política y más administración; es decir, a través de un poder guiado por empresarios y

3. 1857.

La Constitución de 1857³⁵ hizo emanar los poderes de la Unión del ejercicio de la soberanía popular, expresando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Los poderes de la Unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la nación, así como los poderes de los Estados lo eran para lo que toca a su régimen interior.

El tema del bicammarismo y unicammarismo ocasionó un fuerte debate: al Senado se le reprochó ser la oposición ciega y sistemática, la rémora incontestable a todo proceso y a toda reforma³⁶; se le acusó de ineficaz, porque en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles. Durante el desarrollo del debate, Francisco Zarco³⁷ hizo la defensa del Senado, argumentando que el Senado puede ser una institución republicana y democrática, y el sistema bicammarista es característico del Estado Federal, en cuanto equilibra la representación de las entidades políticas que constituyen la Federación. No obstante, la mayoría de los diputados liberales decretaron su desaparición y el establecimiento del unicammarismo, expresando el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una única asamblea que se denominara Congreso de la Unión.

La obra del constituyente de 1856-1857 recuperó con ánimo exaltado la dogmática liberal e hizo del Poder Legislativo, formado ahora exclusivamente por la Cámara de Diputados, el predominio en la organización del Estado y al Presidente de la República, lo

propietarios con verdaderos intereses propios, congruentes con la idea de una sociedad civil tal y como se había ponderado desde los finales del siglo XVIII que se identificaba con el bienestar y el progreso de la nación. L. ALAMÁN, *Historia de Méjico*, Tomo V., J. Mariano Lara, México, 1849-1852, pp. 575-577 y 599. El medio era un estado fuerte, encabezado por el cuerpo social más dinámico y beligerante: el ejército. Vid. F. de P. ARRANGOIZ, *Méjico desde 1808 hasta 1867*, Porrúa, México, 1968, pp. 420-423. Teodosio Lares, quien inspirado en las teorías y principios del derecho administrativo de la Francia posrevolucionaria, expone, la administración se ponderaba con éxito sobre las disidencias políticas y sociales. Vid. T. LARES, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852, p. 2.

³⁵ Para el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se consagró la igualdad de los ciudadanos ante la ley a través de las garantías individuales; se superó la intolerancia religiosa al quedar implícita la libertad de cultos; se dio el triunfo definitivo del sistema federal como paradigma de la organización nacional y se estableció un sistema unicameral con la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Al triunfo de los liberales en la guerra, los conservadores buscaron el apoyo extranjero, poniéndose en manos del emperador de Francia, Napoleón III, para establecer el segundo imperio. Al no lograrse la pacificación del país, el 10 de abril de 1865, se expidió el estatuto provisional del imperio mexicano, como un intento por unir el proyecto monárquico a la reforma liberal, hecho que sucumbió con el triunfo definitivo del republicanismo. Vid. P. GALEANA, *Las relaciones iglesia – estado durante el segundo imperio*, UNAM – IIH, México, 1991, p. 2006.

³⁶ M. OCHOA CAMPOS, *Derecho Legislativo Mexicano*, op. cit., p. 35.

³⁷ Vid. M. GONZÁLEZ OROPEZA, *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, pp. 13-15.

dejó en una situación desfavorable frente a los diputados. Además confirió al Poder Judicial funciones políticas ya que, además del papel de la Suprema Corte y de los jueces federales como intérpretes de la Constitución en casos de conflicto con las autoridades, por vía del juicio de amparo, hizo del Presidente de la Corte el Vicepresidente de la República³⁸.

El 10 de abril de 1865, con el Imperio de Maximiliano, se elabora el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual careció de vigencia práctica y de validez jurídica. La soberanía se depositaba en el Emperador y no había Cortes que legislaran; el Emperador podía oír al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, pero la integración, atribuciones y nombramientos del Consejo quedaban relegados a una ley secundaria que nunca se expidió.

En la presidencia de Benito Juárez, (1858-1872)³⁹ este expidió una convocatoria para convocar a un Congreso que realizara las modificaciones pertinentes a fin de restaurar la República⁴⁰: primero, intento reformar la Constitución de 1857⁴¹ mediante un plebiscito que era inconstitucional para acabar con el sistema unicameral y crear el Senado⁴². En agosto de 1867, Sebastián Lerdo de Tejada, secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación, emitió una circular en la que detallaba los objetivos fundamentales de la reforma, sustentando cada planteamiento con técnicas jurídicas y aspectos sociales. Se trataba de reforzar el Poder Ejecutivo por medio del veto e impedir el despotismo monolítico de la cámara popular obligándola a compartir su poder con el Senado⁴³, seguros de que el partido conservador devolvería el voto al clero, el cual, estaba excluido por la Constitución.

Para noviembre de 1874, se dispuso que el Poder Legislativo de la nación se depositaría en Congreso Federal que se dividía en dos cámaras, una de Diputados y otra de

³⁸ F. SERRANO MIGALLÓN y C. ARRIOLA WOOG, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 29.

³⁹ En este punto, es importante hacer una mención particular, el temperamento de Juárez fue el propio del indio, caracterizado por su calma de obelisco, por esa reserva que la esclavitud fomenta hasta el estado comatoso en las razas fríamente resignadas por ese silencio secular del vencido que sabe que toda palabra que no sea el mismo de una bajeza se castiga, por esa indiferencia aparente que no seduce, sino que desespera. El aspecto físico y moral de Juárez no era el del apóstol, ni el del mártir ni el de hombre de Estado, sino el de una divinidad de Teocalli, impasible sobre la humedad y rojiza piedra de los sacrificios. La perseverancia, la fe en la ley, el tesón, la impasibilidad de Teocalli, la calma de obelisco, el rigor y la paciencia de Juárez habían contribuido a que el liberalismo mexicano adoptara los ritos de una religión cívica. Vid. J. SIERRA, *Juárez: su obra y su tiempo*, Porrúa, México, 1989.

⁴⁰ Vid. J.C. VALADÉS, *El pensamiento político de Benito Juárez*, México, Porrúa, 1972, p. 160.

⁴¹ Al fracasar en su pretensión, guardó a la constitución en una vitrina para que no fuera violada y centralizó el poder controlando al congreso, a los gobernadores, al ejército y a la iglesia. Se estableció un sistema presidencialista de facto, estando vigente una constitución que daba preeminencia al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo dicho sistema llegó a su clímax en la dictadura porfirista. Vid. E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.

⁴² Vid. P. GALEANA, *Benito Juárez, el indio que reformó*, Anaya, México – Madrid, 1988, p.126.

⁴³ J. SIERRA, *Evolución política del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1986, p. 367.

Senadores. La primera se integraría por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos y la segunda comprendería por dos miembros de cada Estado y del Distrito Federal, por medio de elección indirecta en primer grado, haciendo la declaratoria o eligiéndolos las legislativas de cada Estado, renovándose el Senado por mitad cada dos años.

En 1876, Porfirio Díaz ganó la Presidencia con el apoyo de un grupo de civiles encabezado por José María Iglesias, Presidente de la Corte y Vicepresidente de la República, quien invocó el orden constitucional ante la reelección de Lerdo de Tejada. En esta época, era urgente una reforma institucional, la cual hiciera del Ejecutivo un poder capaz para gobernar, por lo que se plantaba la necesidad de alargar el periodo presidencial a seis o siete años, ya que el de cuatro era una limitación. Asimismo, proveer al Ejecutivo con el veto suspensivo de la legislación; finalmente, con respecto a la responsabilidad política del Presidente, esta se transfirió a los secretarios encargados de los distintos ramos de la administración.⁴⁴

III. DE LA REVOLUCIÓN A LA APERTURA ELECTORAL (1910 - 1977)

1. 1910.

En 1908, el ilustre mexicano Francisco I. Madero inició un movimiento social que tuvo su expresión popular en el movimiento revolucionario de 1910, el cual culminó en su expresión jurídica con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. En 1916, el Primer Jefe Venustiano Carranza manifestó que “una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en nuestras manos, el proyecto de Constitución reformada”.⁴⁵ En ella, el Estado en su génesis y existencia es concebido como la organización superior política conformada por los elementos sociales que la integran, voliciones individuales y colectivas, preferencias, fines

⁴⁴ En esta época era claro que el deber del gobierno mexicano era fomentar la instrucción pública, la colonización y los ferrocarriles, sólo así se garantizaba la continuidad de la administración confiada al Presidente desde el momento de la elección, además, si era el presidente quien por el desempeño continuo de la administración y del gobierno conocía mejor los problemas que se presentaban, había que darles facultades para legislar en tiempos y en materias bien determinadas. Vid. J. SIERRA, *Obras Completas*, Porrúa, México, 1994, pp. 142 y 183. Para el Poder Legislativo, era necesario aumentar el periodo de elección a tres años, abrir los escaños a las minorías conservadoras, a los excomulgados de la política desde la restauración de la república que, no podía desconocerse, representaban importantes intereses sociales. Vid. J. SIERRA, *Periodismo político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 189 – 192.

⁴⁵ Inicio del discurso pronunciado por Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916 al hacer entrega del proyecto de constitución reformada. Vid. *Congreso constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, 1985, p. 385.

y finalidades que se persiguen con la asociación, convencionalismo sociales, estructuras prácticas de la realidad económica, profesional y religiosa, entre otros aspectos.⁴⁶

Durante la gestión del Presidente Francisco I. Madero, se expide el 19 de diciembre de 1911, la Ley que lleva su nombre, posteriormente reformada en el año de 1912, en la cual se otorgaba personalidad jurídica a los partidos políticos, se organizaba el registro de electores, se instauraba la elección directa y se creaban colegios municipales electorales. Para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, se mantienen vigentes los principios postulados en la ley maderista. La Ley electoral contemplaba el sistema de elección directa para la elección de Presidente de la República. El 2 de julio de 1918 se expide la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, en la que se regulaban los aspectos del proceso electoral, teniendo como características la depuración del procedimiento, desapareciendo la mayoría absoluta, garantizándose el sufragio secreto, estableciéndose un padrón electoral permanente y, en fin, planteándose la necesidad de elaborar una credencial permanente de elector.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jurada por Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917, México quedó constituido como una República Democrática y Federal⁴⁷. A partir de esa fecha, y especialmente, en los últimos 30 años, México ha transitado por diversas reformas electorales que con el tiempo hicieron posible el paulatino dismantelamiento del régimen de partido hegemónico⁴⁸. Durante este proceso de construcción del Estado mexicano, el país se debatió primero entre la monarquía y la república, después entre la república central y la federal, para pasar, finalmente, al enfrentamiento entre los diferentes programas de gobierno; el de los liberales y el de los conservadores, siendo el grupo moderado el fiel de la balanza en muchos casos⁴⁹.

Desde 1917, en México, se han realizado una serie de reformas constitucionales con el propósito de fortalecer las prácticas democráticas del sistema político y de ampliar la participación de diversos actores en el mismo. En materia electoral, se ha buscado el fortalecimiento de los procesos electorales y ampliar la participación de los ciudadanos en la vida política de la nación. Es de recordar que el constituyente de 1824 manifestó la voluntad del pueblo mexicano en constituirse en una República representativa, democrática

⁴⁶ A partir de un razonamiento de corte moderno, se colige que el pensamiento que ha inducido a la conformación de tal forma de organización es el de acrecentar, por la unión de los individuos, las potencialidades humanas elevando al hombre a una forma superior de existencias en cuanto a educación, poder y liberación de la coerción exterior, que los seres humanos aisladamente serían incapaces de realizar. Vid. A. ARNAIZ AMIGO, *Estructura del Estado*, Mac Graw Hill, México, 2003, pp. 277 y 387

⁴⁷ Vid. U. SCHMILL *et aliter*, *Vigencia de la Constitución de 1917*, LXXX Aniversario, Archivo General de la Nación, 1998, p. 320.

⁴⁸ "Tres décadas en la ruta de la transformación electoral," en *El Universal*, No. 32,837, 21 de septiembre de 2007, p. 11.

⁴⁹ Vid. P. GALEANA, "El Constitucionalismo Mexicano", *Revista Historia Constitucional*, No. 13, Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 4 -13.

y federal; características que son preservadas por el Constituyente de 1857, y actualmente se mantiene resguardadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que ha permitido que el sistema político mexicano asuma las decisiones fundamentales relativas a su organización política, económica, social y la conformación de las instituciones. También, es oportuno recordar que tanto la Constitución de 1857⁵⁰ como la de 1917, adoptaron instituciones similares, ambas, sustentan la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las constituciones de Cádiz y Apatzingán, constituyen un Poder Legislativo por medio del cual el pueblo ejerce su soberanía, adoptan un sistema congresional seguido desde 1824, debido a que el Constituyente de 1916-1917, desechó la forma parlamentaria y un sistema bicamaria.

2. 1946.

En la década de los cuarenta y derivado de la nueva Ley Electoral de 1946, la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral concede registro legal a numerosos partidos, incluyendo al Partido Comunista Mexicano y al Partido Acción Nacional, creados en 1919 y 1939, respectivamente⁵¹. En 1953 se otorgó, asimismo, el sufragio activo y pasivo a la mujer, estableciendo la igualdad política de hombres y mujeres

La reforma electoral de 1963⁵², por su parte, establece la representación política de las minorías por la vía de la figura de los diputados de partido, es decir, consiste en mantener el

⁵⁰ Dentro del marco referencial de la lucha entre los liberales y los conservadores, surge este documento constitucional, el que en su momento determinó un verdadero paradigma dentro de la vida político-jurídica del país. Debe recordarse que la última dictadura del presidente Santa Anna hizo proclive la unión en su contra de los grupos radical y moderado del llamado partido liberal. Lo que produjo un levantamiento armado de considerable importancia que se inició en el sur de México y que se conoce como la revolución de Ayutla, encabezada por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort y que terminó por derrocar al dictador, para establecer un régimen liberal que encabezó finalmente el propio Comonfort. Entre los miembros más destacados de esta magna asamblea es posible mencionar a Ponciano Arriaga, José María Mata, Francisco Zarco, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Mariscal, Manuel Doblado, Ignacio L. Vallarta, Vicente Riva Palacio, Bernardo Couto, José María del Castillo Velasco. Todos ellos poseedores de una vasta cultura y de especial talento, además de que tenían un conocimiento muy claro de los grandes problemas nacionales y de las necesidades sociales del país. Por esa razón se dijo de ellos que integraban un congreso constituyente ilustrado. Respecto de este congreso, la generación constituyente de 1856-57 es una de las más ilustres que ha dado el Anáhuac, el 11 de mayo de 1857 se promulgó la constitución, su artículo transitorio señalaba que empezaría a regir el 16 de septiembre próximo venidero, día en que se instalaría el primer congreso constitucional. Vid. J. CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 30.

⁵¹ Vid. J. HIMES, *La formación de capital en México, en la economía mexicana. II Política y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 174 - 177.

⁵² El gobierno se vio obligado a reforzar sus reformas de legitimación por la vía electoral, por el fortalecimiento del sistema partidario ampliando los espacios de representación política. Para ello en 1963 se realizaron modificaciones constitucionales a los artículos 54 y 63, incorporándose la figura de diputados de partido justificados en los derechos que las minorías tenían para opinar, discutir y votar. Este sistema permitía

principio de mayorías complementado por otro de representación minoritaria, lo cual permite la participación de partidos minoritarios. Esta reforma de 1963 debe ser observada como el primer intento de fortalecer la presencia de los partidos existentes en el seno del legislativo.⁵³ En 1969, se reforma el artículo 34 constitucional, fijándose el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años, permitiéndose con ello la ampliación del electorado.

Con todas estas medidas se buscó que la participación de los partidos de oposición fuera mayor, pero no sólo en cuanto a su papel dentro de la cámara de diputados, sino sobre todo en la canalización por la vía parlamentaria de inconformidades de diversos grupos. Se intentaba reordenar algunos de los elementos disfuncionales y conferirle de manera exclusiva la función que deben ejercer en un régimen pluralista, democrático y representativo. También encaminada a tal fin fue la creación, en 1971⁵⁴, del Comité Nacional de Auscultación y de Coordinación que reunió a intelectuales como Octavio Paz, Carlos Fuentes, Luis Villoro, Julio Labastida, entre otros, sindicalistas como Demetrio Vallejo, y militares de izquierda como Heberto Castillo.⁵⁵

Fruto de todo este debate fueron otros cambios como la reducción, en 1972, de la edad para ser electo a cargos electorales: Diputado a 25 años y para Senador de 30 años. Se reduce el porcentaje para obtener diputados de partidos del 2.5% a 1.5% del total de la

a los partidos minoritarios contar con 20 curules en la Cámara de Diputados, constituyendo el inicio de un largo proceso que a la postre vendría a transformar de una manera sustantiva al sistema político electoral del país. El sistema electoral del país tenía la característica de conservar el distrito uninominal al tiempo que combinaba una porción electoral mayoritaria con otra proporcional, esta última exclusiva para las minorías. Vid. J. PATIÑO CAMARENA, *Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 32-33, y 215.

⁵³ Es por ello, que en la exposición de motivos de la reforma expresa la evidencia de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión, los diversos partidos políticos o corrientes de opinión que actúan en la república, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado al sistema mexicano por su falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas. Vid. Comisión Federal Electoral, "Reforma Política", *Memorias del proceso federal 1981-1982*, México, 1982, p. 7.

⁵⁴ Correlativamente a la reforma electoral y en cierta medida como consecuencia de los cambios propuestos en la VII Asamblea Nacional del PRI, aparecen fenómenos que trastocaron el sistema político mexicano. El 17 de mayo de 1971 se crea la Comisión Nacional tripartita con comisiones de inversión, productividad, empleo, descentralización industrial, vivienda, etcétera y el 13 de noviembre del mismo año, se crea la Comisión tripartita agraria, en donde la presencia de los agentes fundamentales tradicionales coadyuvaría a concebir respuestas a los problemas nacionales, legitimando las políticas del mismo Estado. Vid. D. LUIS RAMÍREZ, *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

⁵⁵ Al poco tiempo, varios de sus participantes optaron por hacer de esta organización un partido político y el CNAC fue convertido en el Comité nacional de auscultación y organización que, posteriormente, dará pie a la fundación del Partido Mexicano de los Trabajadores y del Partido Socialista de los Trabajadores. Vid. J. SANTIAGO CASTILLO, *PMT: la difícil historia*, Posada, México, 1987, p. 41.

votación emitida, es decir, se aumenta el número de diputados que les podía ser asignados a los partidos políticos minoritarios.⁵⁶

3. 1977.

En el año de 1977 marcan los autores el inicio de la transición. Definir este año como el de inicio de la transición mexicana es válido, pero no debe perderse de vista que desde 1917, con la desaparición del voto indirecto cuyo antecedente directo fue la ley electoral de Madero, y el establecimiento de la no reelección absoluta o relativa, para los cargos de elección popular más importantes a nivel federal y local, se han sucedido un número importante de eventos constitucionales, como la reforma de 1946 que dio las bases del sistema de partidos y de organización electoral federal que permanecería intocado hasta 1990, la reforma de 1963 por la que se introdujo el esquema de diputados de partido para la conformación de la cámara respectiva, y en 1947 a nivel municipal y en 1953, se otorgo el voto pleno a las mujeres, en 1969 se redujo la edad para obtener la ciudadanía, a 18 años y las de 1972 y 1999 por las que se redujeron las edades para aspirar a cargos de diputados o senador, para ser actualmente, respectivamente de 21 años para diputado y 25 para senador. En el orden político, se observaron los lamentables sucesos de 1968 y 1972, la elección presidencial de 1976 bajo la circunstancia de candidatura única, así como el resurgimiento en las décadas de los sesenta y setenta de movimientos reivindicadores de banderas sociales

La reforma política de 1977 precisa la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, estableciendo un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, se introdujo la figura de representación proporcional, se eleva a rango constitucional la figura de partidos políticos y sistematiza en la ley secundaria sus funciones, tareas, prerrogativas y obligaciones⁵⁷. Se precisa la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, estableciendo

⁵⁶ El 14 de febrero de 1972 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales. García Orozco, Antonio, "Legislación electoral mexicana 1812-1977," en *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978.

⁵⁷ Con la reforma de 1977, se estableció que la Cámara baja se conformaría con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, Aunado a lo anterior también se establecieron en la reforma electoral de 1977, criterios para conformar el padrón electoral, asimismo se precisan las normas que rigen las actividades preparatorias a la jornada electoral, las de la jornada misma y los actos posteriores a la elección, se facultaba a la Suprema Corte a que practicaré de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión. La toma de posesión de José López Portillo (1978-1982) estuvo signada por tres elementos de indudable importancia. En primer término, en las elecciones de julio de 1976 el candidato priista no tuvo oposición. El partido acción nacional no presentó candidato debido a conflictos internos, tanto la corriente tradicional como la agresiva posición del grupo liderado por el empresariado norteamericano se enfrentaron, sin resultado positivo, en la convención del partido Acción Nacional, el 25 de enero de 1976 y, a efecto de no crear una ruptura definitiva, optaron por no presentar candidato. Por el contrario, tanto el partido Popular

un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, en el cual la Cámara baja se conformaría con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; con esto se introdujo la figura de representación proporcional.

Así mismo, se establecieron los criterios para conformar el padrón electoral, y las normas que rigen las actividades preparatorias a la jornada electoral, las de la jornada misma y los actos posteriores a la elección. Se facultaba a la Suprema Corte a que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión.⁵⁸

IV. DE LA CIUDADANIZACIÓN AL FORTALECIMIENTO ELECTORAL (1985-2007)

1. 1985.

El terremoto de 1985 constituyó un parteaguas⁵⁹ importante en la configuración de la participación social en México,⁶⁰ propiciando reformas tales como la apertura de espacios políticos en la capital de la república con la creación de la Asamblea de representantes del Distrito federal en 1987⁶¹, o el aumento del número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 y la supresión del registro condicionado por la existencia de un registro definitivo. Se determinó también que el Senado de la República se renovaría por mitad cada tres años y se estableció en el artículo 60 constitucional, que corresponderá al

Socialista como el partido Auténtico de la Revolución Mexicana, designaron como candidato oficial a José López portillo. Vid. R. JUNQUERA, *La reforma política*, Universidad Veracruzana, México, 1979, p. 21.

⁵⁸ Por último, la reforma de 1977 eleva a rango constitucional a los partidos políticos y sistematiza en la ley secundaria sus funciones, tareas, prerrogativas y obligaciones. La finalidad de la reforma política de 1977 se enfocó a: La apertura de cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales, ampliar la representación nacional permitiendo que las fuerzas minoritarias estén representadas en la Cámara de Diputados así mismo garantizar la manifestación plural de las ideas y reforzar al sistema político ante la crisis económica. Vid. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates. Julio - Agosto de 1996. De 1917 a 1996.

⁵⁹ Vid. A. PUGA CISNEROS, *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el Distrito Federal: del terremoto a la consulta popular (1095-1987)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 45.

⁶⁰ La espontanea solidaridad y organización de grupos de ayuda y rescate dieron cuenta de la ineficacia burocrática frente a problemas inesperados Existió en los nuevos sujetos sociales, una conciencia apartidista y, en esa medida, indiferente a toda reforma política. Vid. X. GÓMEZ CORONEL, *Terremoto en México: un testimonio de solidaridad*, Joaquín Porrúa editor, México, 1985, p. 54.

⁶¹ La Asamblea de representantes del distrito federal se integró con 66 representantes, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, y se le dotó de facultades muy limitadas. Vid. A. PUGA CISNEROS, "Gobierno, participación ciudadana y democracia en el Distrito Federal," *Revista Estudios políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 78-81.

Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, haciendo especial énfasis en la preparación del padrón electoral.

Se señaló, un mecanismo por virtud del cual un partido político que no hubiera alcanzado el 1.5% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados, pero si tenía más constancias de mayoría, podía obtener que se le otorgara tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de dicho órgano legislativo⁶². Y una reforma esencial, en 1986, fue el establecimiento de los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales se apegaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanan, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinará la ley, con ello, nació el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).⁶³

Con las reformas de 1986⁶⁴ en materia electoral, se aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, se suprime el registro condicionado por la existencia de un registro definitivo. Se determina que el Senado de la República se renovaría por mitad cada tres años. Asimismo se estableció en el artículo 60 constitucional, que corresponderá al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, haciendo énfasis en la preparación del padrón electoral. En la misma, se señaló el mecanismo por virtud del cual un partido político que no haya alcanzado el 1.5% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de

⁶² La reforma electoral de 1986, tuvo la finalidad de devolver al gobierno el control absoluto de la organización electoral; además de establecer las cláusulas de gobernabilidad para asegurar que el partido más fuerte pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La ley electoral de 1987, tuvo sólo un año de vigencia, ya que el proceso electoral de 1988, generó serios cuestionamientos y la puso en entredicho. La liberalización política en México y la transición a la democracia en el contexto internacional. *Vid.* J.S. CARMONA HERNÁNDEZ y C. JIMÉNEZ SOLARES, “La reforma electoral en México 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo” *Ra Ximhai*, número 3, Septiembre-Diciembre 2006, pp. 641-655.

⁶³ El Tribunal de lo Contencioso era el organismo electoral, autónomo para resolver sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales, quedando, sin embargo, los Colegios Electorales de cada Cámara, como última instancia en la calificación de las elecciones. Fue una instancia con facultades muy limitadas y vulnerables en su legitimidad. Al respecto debemos recordar que en la calificación de las elecciones de 1988, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados pasó por alto las pocas “recomendaciones” que le hizo el Tribunal. Por último, un rasgo positivo de esta legislación fue la creación de un novedoso e integral sistema de financiamiento público. *Vid.* E. SÁNCHEZ BRINGAS, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, *Informe del proceso electoral 1987-1988*, 1988, pp. 232-242.

⁶⁴ La reforma electoral de 1986, tuvo la finalidad de devolver al gobierno el control absoluto de la organización electoral; además de establecer las cláusulas de gobernabilidad para asegurar que el partido más fuerte pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La ley electoral de 1987, tuvo sólo un año de vigencia, ya que el proceso electoral de 1988, generó serios cuestionamientos y la puso en entredicho. La liberalización política en México y la transición a la democracia en el contexto internacional. *Vid.* J.S. CARMONA HERNÁNDEZ y C. JIMÉNEZ SOLARES, “La reforma electoral en México 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo,” *Ra Ximhai*, *op. cit.*, pp. 641-655.

Diputados, pero si tiene más constancias de mayoría, podía obtener que se le otorgara tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de dicho órgano legislativo. Se establecieron los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales se apegaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanan, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinará la ley, con ello, nació el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL)⁶⁵.

2. 1990-1994.

Después de la crisis de las elecciones de 1988,⁶⁶ el régimen político forzosamente requería llegar a acuerdos con la oposición sobre nuevas reglas del juego electoral para no perder su incidencia en el curso de la transición política. Las transiciones políticas tienen diversos momentos determinantes que oscilan desde la clara confrontación entre los actores políticos en disputa, en estos procesos se presentan claras etapas de negociación que se manifiestan cuando la elite gobernante, acepta la institucionalización de algunos aspectos básicos de un sistema democrático.

El proceso legislativo de las reformas constitucionales de 1990⁶⁷ ofreció una interesante novedad para la costumbre mexicana. Tradicionalmente, las iniciativas de reforma electoral, tanto constitucional como de la ley reglamentaria, eran enviadas por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su consideración y aprobación. En el año de 1989, por primera vez no hubo tal iniciativa presidencial, aunque esto no quiere decir que el Presidente de la República no haya tomado parte en las negociaciones realizadas entre los

⁶⁵ El Tribunal de lo Contencioso era el organismo electoral, autónomo para resolver sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales, quedando, sin embargo, los Colegios Electorales de cada Cámara, como última instancia en la calificación de las elecciones. Fue una instancia con facultades muy limitadas y vulnerables en su legitimidad. Al respecto debemos recordar que en la calificación de las elecciones de 1988, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados pasó por alto las pocas “recomendaciones” que le hizo el Tribunal. Por último, un rasgo positivo de esta legislación fue la creación de un novedoso e integral sistema de financiamiento público. E. SÁNCHEZ BRINGAS, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, *op. cit.*, pp. 232-242.

⁶⁶ Las elecciones presidenciales de 1988 fueron las más cuestionadas de la historia mexicana por las múltiples acusaciones de fraudulentas. Por primera vez el Partido Revolucionario Institucional tuvo una competencia real. Vid. L. MEYER, *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, pp. 57, 121 y 122.

⁶⁷ A partir del año 1989 se sucedieron una serie de hechos que aceleraron la transición democrática. Por una parte, la actitud del Partido Revolucionario Institucional de reconocer los primeros triunfos de la oposición a nivel de gubernaturas. El Partido Revolucionario Institucional, se vio en la necesidad de reconocerle algunos triunfos locales a la oposición de derecha, como única forma de neutralizar a la izquierda. En efecto, la izquierda tomó un rol de poca negociación ante el gobierno, por el contrario, la derecha aprovechó ese momento para ir adquiriendo posiciones políticas estratégicas en los estados de Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992). Vid. L. MEYER, *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, pp. 57, 121 y 122.

partidos. Con ello, las formas que se guardaron fueron totalmente parlamentarias y los partidos figuraron como los principales actores.

La reforma de 1990 consistió en que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados por ambos principios. Se estableció la integración y elección de los asambleístas, es decir, los representantes de los ciudadanos en el Distrito Federal. Se señalaba también que las resoluciones del Tribunal Electoral serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En cuanto a la integración de los colegios electorales de cada una de las Cámaras, se especificó que el de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondiera. El Senado se integraría, por su parte, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado, como por los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.⁶⁸

Asimismo, la Constitución expresaba que el Instituto Federal Electoral⁶⁹ –que debería regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y

⁶⁸ En este tiempo es determinante puesto que el régimen comienza a abandonar algunas de sus características que se manifiestan por un continuo institucional que presenta alternativas políticas para instaurar el régimen democrático. Es preciso señalar que el establecimiento de fórmulas de asignación a partir de la reforma constitucional de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el derecho electoral mexicano, entre otros los de votación total, votación efectiva y votación nacional, conceptos que fueron utilizados por la reforma electoral de 1986 con análogo sentido para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Y para la reforma electoral de 1990, se introdujo cambios muy significativos, en cuanto al tema de la representación proporcional. El mecanismo consistía de la siguiente manera: al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea superior al 35% de la votación emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) 251 curules; es decir, la mitad de la Cámara, más uno. Adicionalmente, le serán asignados dos diputados por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación emitida. Además se modificó el sistema de elección de 200 de los 500 diputados que integran dicha Cámara, en este renglón apareció la tan debatida cláusula de gobernabilidad, que en sentido estricto no lo es, pues no es la mayoría del Congreso quien le asegura mayoría en la Cámara de Diputados a la mayor de las minorías, mecanismos que por cierto no es una novedad en la historia de nuestra legislación electoral. En 1963 y 1973, encontramos sus antecedentes inmediatos. La legislación electoral de 1990, al reglamentar la disposición constitucional del artículo 41, que establece las bases que sostienen el sistema electoral mexicano, puntualiza que el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de las funciones estatales de organizar las elecciones es el Instituto Federal Electoral, formado por sus órganos centrales, locales y distritales. *Vid. L. MORLINO, Los autoritarismos y las democracias, en Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996, p. 104.

⁶⁹ Un aspecto trascendental de esta etapa de negociación de nuevas reglas electorales es la construcción de todo un andamiaje electoral que permitió el establecimiento de instituciones electorales imparciales como el Instituto Federal Electoral (1990), el Tribunal Federal electoral (1990) y la fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales (1994). Las funciones asignadas a estas instituciones permitieron sentar las bases para organizar la estabilidad y confianza en los procesos electorales, propiciar una competencia

profesionalismo— actuaría de manera unilateral, imperativa y coactivamente en cuanto a la aplicación de la legislación electoral y sus decisiones estarían sujetas a la revisión del Tribunal Federal Electoral. Se señaló también que el Instituto Federal Electoral sería autónomo en sus decisiones, ya que la ley lo faculta para reglamentar el contenido de la legislación electoral sin requerir del Poder Ejecutivo para ello. Antes de la creación del Instituto Federal Electoral ningún órgano electoral federal había tenido ese carácter, ya que, el Instituto Federal Electoral contaba con personalidad jurídica y con patrimonio propio, toda vez que la Cámara de Diputados le asigna una partida dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

También se consiguió con estas reformas que la nueva representación partidaria establecida por la legislación electoral mitigara en forma muy significativa la presencia de los representantes del Partido Revolucionario Institucional en el máximo organismo electoral, a pesar de que la conformación continuaba siendo proporcional al resultado de las elecciones.

A raíz de las elecciones presidenciales de 1994,⁷⁰ se dieron otro conjunto de modificaciones, cambios, y transformaciones que integrarían una reforma electoral. La reforma fue considerada como un paso más en el anhelo y voluntad de México de ir fortaleciendo su hábitat político, de ir perfeccionando su democracia y de apartar los obstáculos que le han dificultado su pleno desarrollo⁷¹. Con ella, se perfeccionan e instituyen nuevos mecanismos como el financiamiento público y privado, los observadores electorales nacionales, el sistema de asignación de las curules bajo el principio de representación proporcional, se crea la Sala Superior del Tribunal Electoral y el procedimiento de segunda instancia.

electoral equilibrada y una justicia electoral funcional, que permitió transitar por la ruta correcta para transición democrática. Es innegable aceptar que uno de los adelantos de la legislación electoral de 1990, fue el Instituto Federal Electoral. Al llevar a cabo una comparación con su composición y estructura y enfrentarla con lo que fue la Comisión Federal Electoral (CFE) en cualquiera de sus versiones entre 1951 y 1988, sólo basta recordar que en 1988, la conformación en los órganos era proporcional al resultado de la elección federal inmediatamente anterior, con lo cual, el Partido Revolucionario Institucional llegó a tener 16 representantes frente a los 12 de la oposición, sin contar a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Vid. J. WOLDENBERG, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006, pp. 63-66.

⁷⁰ Se van sustituyendo procesos, normas, instituciones y costumbres para la interacción política reglas del juego. El discurso de los actores de oposición y de la sociedad civil se centra en desmandar la alternancia política como condición para la democratización del país. Vid. J. SANTAMARÍA, “Transición controlada y dificultades de consolidación: ejemplo español”, *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, 1982, p. 372.

⁷¹ La agenda careció de propuestas sustantivas no hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, pasó a paso limitadas al terreno electoral. Vid. M. MERINO, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de cultura económica, México, 2003, p. 17.

El Instituto Federal Electoral se convertiría ahora en un organismo estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que estarían representados los ciudadanos mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, y estarían representados los partidos políticos, pero sin derecho de votar. Se establece el Tribunal Electoral, quien para el desempeño de sus funciones contaría con magistrados y jueces instructores que serán independientes y responderían únicamente al mandato de la ley⁷². Una de las novedades de la reforma era la elección de los magistrados del Tribunal. El procedimiento de selección de los magistrados es único, ya que son los tres poderes de la Unión quienes garantizan, por medio de mecanismos de colaboración, la debida integración del Tribunal Federal Electoral. Los magistrados de la Sala Central y de las salas regionales son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal.

Además, para poder serlo en cualquiera de las salas, los candidatos deberán cumplir con los mismos requisitos que se exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y adicionalmente requisitos especiales que aseguren su desvinculación política. En definitiva, puede afirmarse que la reforma electoral de 1994 se realizó porque así lo demandaban los valores de paz y tranquilidad entre los mexicanos y que los cambios se realizaron por primera vez bajo el diálogo y la búsqueda de confluencia de voluntades en beneficio de México; por tal motivo, la reforma federal electoral de 1994, constituyó un importante capital político de la sociedad mexicana⁷³.

⁷² Un cambio fundamental es que los representantes de los partidos políticos dentro del Consejo General ya no tendrán voto en las decisiones adoptadas por el Instituto Federal Electoral, con lo cual se elimina la posible falta de consenso en los cuerpos electorales federales. La toma de decisiones dentro del Consejo General reside ahora en “los representantes del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, del Poder Legislativo, a través de dos senadores y dos diputados, uno del partido mayoritario y otro de la primera minoría de cada Cámara y seis consejeros ciudadanos”. Resulta importante señalar que tanto la reforma constitucional de 1990, al establecer una nueva concepción de la función electoral como responsabilidad estatal; así como, la de 1994, que marcó el tránsito hacia una mayor participación social en los procesos electorales, al otorgar la conducción de los procesos electorales a los Consejeros Ciudadanos designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, y suprimir el voto de los representantes de los partidos políticos, alcanzaron ambas a abrir un capítulo importante tendiente a lograr procesos electorales más importantes y transparentes. *Vid.* Instituto Federal Electoral, *La Reforma Política y Electoral en México*, México, 1994, p. 7.

⁷³ Es preciso reconocer que en 1994, las fuerzas políticas del país acordaron elaborar una reforma constitucional en la cual su objeto fundamental sería fortalecer la imparcialidad del órgano electoral. Para tal motivo y con el propósito de continuar con la independencia del Instituto Federal Electoral se decidió suprimir el voto de los partidos políticos del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, así mismo crear la figura de los consejeros ciudadanos los cuales designarían los diputados mediante el voto de la mayoría calificada, dichos consejeros serían propuestos por los grupos parlamentarios. Para la historia del Instituto Electoral es preciso recordar a los primeros Consejeros Ciudadanos no partidistas, que lo conformaron y que fueron electos por consenso entre los grupos parlamentarios de los partidos, ellos fueron: “Miguel Ángel Granados Chapa (periodista), José Woldenberg (político), José Agustín Ortiz Pinchetti (miembro de una ONG muy importante), Ricardo Pozas Horcasitas (sociólogo), Santiago Creel (consultor

3. 1996-2007.

Inicia una etapa de altibajos, por una parte se establecen nuevas condiciones que ofrecen mayores garantías democráticas y por otra el régimen gobernante se opone a abrir ciertos espacios institucionales, ello produce una fuerte fricción entre el gobierno y la oposición.⁷⁴ Entre 1996⁷⁵ y 2007 se presentaron nuevas reformas a nuestra Ley Fundamental, en cuanto a su proceso de negociación, consenso entre el gobierno federal, los partidos políticos y los grupos parlamentarios, cuya finalidad era la liberalización política, esta última, conocida como el proceso que tiene lugar durante la transición⁷⁶ que se caracteriza por la concesión de mayores derechos políticos y civiles que permiten la organización controlada de la sociedad civil a nivel tanto de elite como de masas. En México este proceso se ubicaba antes de 1976 como un tipo de cuasi-democracia⁷⁷.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se encontró con un sistema político desgarrado y un régimen sólido, pero amenazado por las tensiones al interior del prisma, el riesgo era el desgarre del sistema político y su consecuente pérdida de la cohesión de la

privado) y Fernando Zertuche (Ex Director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos). Vid. Instituto Federal Electoral, *El Sistema Electoral Mexicano*, México, 1994, p. 2.

⁷⁴ El movimiento opositor de Cuauhtémoc Cárdenas significó una real división del Partido Revolucionario Institucional, que culminó en una candidatura que disputó fuertemente la presidencia de la república al candidato de ese partido, Carlos Salinas de Gortari. Al respecto, señalan estudiosos que no hay transición cuyo inicio no sea la consecuencia directa o indirecta de importantes divisiones dentro del régimen autoritario. Vid. G. O'DONELL y PH. C. SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 37.

⁷⁵ La reforma de 1996 pone un colofón interesante al viejo debate sobre la intervención del poder judicial en los conflictos de orden político-electoral, que tuvo su máxima expresión en la diferencia de posiciones sostenidas por José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, en el siglo XIX sobre la tesis de la incompetencia de origen. Lo cierto es que históricamente la posición de Vallarta en el sentido de que la Suprema Corte no debía intervenir en los conflictos electorales se impuso, primero como jurisprudencia, y después en la ley de amparo de 1936, como causal legal de improcedencia. Con base en esa definición legal, durante varias décadas se mantuvo la tesis de que el poder judicial no era competente para conocer de controversias político-electorales, salvo en los casos en que ella conllevaran violación de garantías individuales. El Artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936, modificadas en 1988, en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1988, para quedar como hoy aparece en la ley. El texto establecía como causas de improcedencia del juicio de amparo, la fracción VII de su artículo 73, contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones. Vid. R. TERRAZAS SALGADO, "El juicio de amparo y los derechos político-electorales", *Revista Justicia del Tribunal Federal Electoral*, número 8, México, 1996, pp. 101-111.

⁷⁶ Un proceso de transición democrática es entendida como el intervalo que se extiende entre un régimen político a otro que se manifiesta en un proceso de disolución del régimen autoritario a otro de alguna forma democrático que tiene como objeto instaurar una poliarquía por medio de reglas de juego que son aceptadas de forma mayoritaria por los actores políticos. Vid. G. O'DONELL y PH. C. SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1988 y L. MORLINO, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 19.

⁷⁷ Vid. L. MORLINO, *Democracia y democratizaciones*, ediciones Cepcom, México, 2005, p. 49.

clase política. Una de las primeras medidas fue buscar la conciliación nacional, la interacción con la oposición y sobre todo combatir la severa crisis económica.⁷⁸ La reforma emprendida por el Presidente de la República, en 1996 contribuyó al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la Nación. Y si nos remontamos al año de 1997, año en el que por primera vez dicha reforma política se puso en marcha, observaremos que dio los resultados que de ella se esperaban, propició o facilitó, a través de una serie importante de nuevos arreglos institucionales, que la oposición al Partido Revolucionario Institucional ganara espacios diversos de representación a lo largo y ancho del país, en donde se destaca la victoria en la capital de la República Mexicana.⁷⁹

Al producirse la alternancia en el Poder Ejecutivo con el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales del año 2000, el suceso más relevante se observa en los acuerdos que dieron origen a un nuevo diseño electoral, es decir, a nuevas reglas del juego electoral que continuaron durante todo el proceso de transición democrática, la cual, construyó sus cimientos en esas reglas de la competencia política. La transición tuvo como eje rector la constitución de un sistema electoral funcional que permitió, una mayor representación política de la oposición en el congreso⁸⁰.

El proceso de maduración política de la sociedad mexicana se ha reflejado en la continua reestructuración de las leyes electorales federales, la cuales han tenido la finalidad de fortalecer la democratización del sistema político mexicano. Cada reforma a la legislación electoral ha representado para México un paso para alcanzar su vocación democrática, y con las últimas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de un nuevo Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, en el año de 2007, se posibilita que los ciudadanos mexicanos logren integrar la representación nacional en condiciones de equidad para todos los participantes. La finalidad de estas reformas, encaminadas al fortalecimiento del sistema

⁷⁸ Para 1996, las Reformas constitucionales político – electorales, consensadas, discutidas y aprobadas por el Congreso de la Unión, fueron sólo una parte de la denominada reforma del Estado que se dio. En ella se resaltó la legalidad y pulcritud en el ejercicio del sufragio y de los procesos de registro de partidos políticos, financiamiento de los mismos, autonomía del Instituto Federal Electoral, participación de los ciudadanos en la preparación y verificación del proceso electoral y acciones del Poder Judicial Federal en lo referente a controversias político – electorales y delitos electorales. Las modificaciones que en materia político – electoral experimentó la Carta Magna mexicana, y que fueron resultado de los consenso entre el gobierno federal y los partidos políticos marca un precedente en la historia del sistema político mexicano. Con estas reformas por vez primera se lograron acuerdos para la aprobación unánime del Congreso de la Unión, en donde cada una de las organizaciones políticas aportó lo mejor de sus conocimientos en materia electoral, dándose un paso a la voluntad política responsable. *Vid. M. VILLA, Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, Flacso-Porrúa, México, 1996, p.135.

⁷⁹ *Vid. J.G. CASTILLO VAQUERA, “Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad” Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, pp. 2-7.

⁸⁰ *Vid. J. DE ESTEBAN, La alternancia*, ediciones Libertarias, Madrid, 1997, p. 45.

electoral, era incorporar las transformaciones importantes que ocurrieron en la sociedad mexicana durante el proceso electoral presidencial de 2006, además de la voluntad de la Nación por consolidar sus prácticas e instituciones democráticas.

La reforma electoral de 2007 genera, así, una nueva relación entre los partidos, el dinero y los grandes medios de comunicación masiva, abaratando los costos de las campañas, redefiniendo los nexos entre políticos y concesionario. En efecto, una de las razones que propició las reformas tanto constitucionales como legales está ligada con lo que representa el poder que los medios electrónicos de comunicación han venido consolidando en los últimos años,⁸¹ ese poder deriva, por un lado, por su creciente capacidad para influir en la agenda política en cuanto canales primordiales de comunicación social y, por ello, formadores de opinión pública, así como, por otro lado, de su condición de centros de poder económico y de intereses particulares que buscan incidir, como tales, en las decisiones colectivas.

Estas últimas reformas constitucionales que se generaron a partir del conflicto postelectoral, resaltan la legalidad y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, la nueva conformación escalonada de los consejeros del Instituto Federal Electoral, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo referente a controversias político-electorales, y su organización escalonada de los magistrados, y en lo relativo a la justicia electoral con respecto a la tipificación de nuevos delitos electorales. Durante el desarrollo de la reforma se lograron acuerdos con el consenso de los partidos políticos y la aprobación del Congreso de la Unión, en donde cada una de las organizaciones políticas aportó lo mejor de sus conocimientos en materia electoral, dándose un paso a la voluntad política responsable.

México ha sufrido una serie de cambios normativos en su orden constitucional dirigidos a transformar la naturaleza jurídica de las instituciones político-electorales. Las reformas electorales se han sustentado en fortalecer y consolidar los valores para la vida democrática de México. Es indudable que el esfuerzo por mejorar las instituciones, las prácticas electorales, consolidar el sistema electoral y dar certidumbre a los procesos políticos han sido una constante del sistema político mexicano.

⁸¹ El papel de los medios al interior de la sociedad no es un problema exclusivo de México, se da en todas las democracias constitucionales del mundo lo cual ha ocasionado que sea necesario regular a los medios adecuándolos al funcionamiento de nuevas reglas del juego democrático. Durante estos últimos años, México ha vivido una serie de cambios normativos a nivel constitucional que han transformado la naturaleza de sus instituciones políticas – electorales, esas transformaciones se sustentan en fortalecer y consolidar los valores fundamentales de la vida democrática de México; la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral. Vid. G. SARTORI, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005, p. 87.

El ejercicio de las libertades implica el perfeccionamiento de nuestras instituciones de gobierno y de las formas y ámbito de participación democráticas, y ha obligado a un esfuerzo permanente de las diferentes fuerzas políticas por lograr consensos fundamentales que respondan a los fines de actualizar nuestras instituciones y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos⁸² Sociedad, partidos y autoridades deberán continuar en el empeño por dar a México el sistema jurídico y procedimental que lejos de prejuicios y desconfianzas haga de las elecciones el método regular y confiable. Sólo basta recordar que el camino no ha sido fácil ni en línea recta, reformas han ido y venido, algunas de ellas nunca llegaron a convertirse en actos, mientras que otras se distinguieron por lo efímero de su vigencia.⁸³

FUNDAMENTOS POLITICOS DEL SISTEMA ELECTOTRAL MEXICANO (1824-2007)

Resumen: el sistema electoral mexicano al igual que el político, se justifica en su experiencia histórica, desde el movimiento de independencia hasta su estabilidad institucional adquirida en la primera mitad del siglo XX. El diseño de sus instituciones ha sido resultado del aprendizaje de las instituciones españolas que organizaron al México colonial, de la influencia de la república francesa, del republicanismo clásico, del federalismo, del constitucionalismo y del sistema de división de poderes de los Estados Unidos de América, pasando por el movimiento revolucionario, la creación de instituciones ponderadas por el partido político en el poder, la apertura a las fuerzas políticas opositoras al régimen de gobierno, la implantación de instituciones electorales ciudadanas con autonomía. Desde varias décadas el desarrollo democrático de México se ha sustentado en el perfeccionamiento, fortalecimiento y enriquecimiento de su sistema electoral.

Palabras clave: sistema electoral. Sistema político. Oposición. Gobierno. Instituciones.

⁸² Dictamen, H. Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, México, 1996, p. 6.

⁸³ Por lo general, los momentos determinantes de una transición se presentan en un periodo relativamente rápido que promedia entre dos y cuatro años. El proceso de transición de México sin duda traspasó esos periodos, los cambios sustantivos e institucionales se presentaron hasta la década de los noventa concretamente con la reforma electoral de 1996. Vid. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elemento para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 223.

POLITICAL FOUNDATIONS OF THE MEXICAN ELECTORAL SYSTEM (1824-2007)

Abstract: the Mexican electoral system as well as the political, is justified in its historical experience, from the movement of independence until its institutional stability gained in the first half of the twentieth century. The design of its institutions has been the result of the learning of the Spanish institutions that organized in colonial Mexico, the influence of the French Republic, the classic republicanism, federalism, constitutionalism and the system of division of powers of the United States of America, passing by the revolutionary movement, the creation of institutions weighted by the political party in power, the opening to the political forces opposed to the regime of government, the introduction of electoral institutions citizens with autonomy. Since several decades, the democratic development of Mexico has been underpinned by the development, strengthening and enrichment of its electoral system.

Keywords: Electoral System. Political System. Opposition. Government. Institutions.

Artículo recibido: 19.3.2013

Artículo aceptado: 30.9.2013